

**MODEL TENTANG KEMANDIRIAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA
(Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**



PUBLIKASI ILMIAH

**Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta**

Oleh:

**Rahmat Setiawan Tonidaya
NIM : R.100 060 033**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2017**

HALAMAN PERSETUJUAN

**MODEL TENTANG KEMANDIRIAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA
(Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

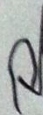
PUBLIKASI ILMIAH

Oleh:

Rahmat Setiawan Tonidaya
NIM : R. 100 060 033

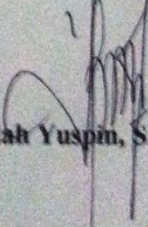
Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh:

Dosen Pembimbing I



Prof. Dr. Harun, SH., M.Hum.

Dosen Pembimbing II



Wardah Yuspm, SH., M.Kn., Ph.D.

HALAMAN PENGESAHAN

**MODEL TENTANG KEMANDIRIAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA
(Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

OLEH

RAHMAT SETIAWAN TONIDAYA
NIM : R. 100 060 033

Telah dipertahankan di depan dewan penguji
Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Pada hari Rabu, 28 Desember 2016
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji:

1. **Prof. Dr. Harun, SH., M.Hum** (.....)
(Ketua Dewan Penguji)
2. **Wardah Yuspin, SH., M.Kn., Ph.D.** (.....)
(Sekretaris Dewan Penguji)
3. **Dr. Kelik Wardiyono, SH., MH** (.....)
(Anggota Dewan Penguji)

Surakarta, 19 Januari 2017

Direktur Sekolah Pascasarjana,

Universitas Muhammadiyah Surakarta



Khudzaifah Dimyati

Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, SH., M.Hum

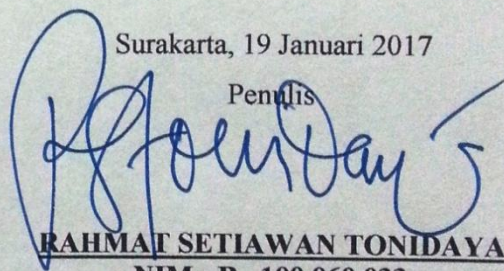
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan.

Surakarta, 19 Januari 2017

Penulis



RAHMAT SETIAWAN TONIDAYA
NIM : R. 100 060 033

MODEL TENTANG KEMANDIRIAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA (Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Abstrak

Lahirnya pengaturan Pasal 9 huruf a, UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi *“Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*, memperlihatkan adanya keterlibatan eksekutif dan legislatif yang begitu sentral dan menentukan dalam kewenangan KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan. Ketentuan tersebut berpotensi mengancam kemandirian KPU sebagai lembaga negara mandiri. Jenis Penelitian yang digunakan untuk penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Penelitian ini menggunakan pendekatan *content analysis method* yaitu dengan metode analisis yuridis sebagai metode penguraian materi peristiwa hukum yang diteliti dan ditulis atas dasar pertimbangan penggunaan data primer yang bersumber dari hasil wawancara serta data sekunder dan juga pendekatan perbandingan yang dilakukan dengan menggunakan studi perbandingan hukum. Adapun hasil penelitian ini adalah, hasil penelitian hukum deskriptif yaitu pelaksanaan kemandirian KPU menurut UU No. 10 Tahun 2016, uji kemandirian KPU menurut UU No. 10 Tahun 2016 jika dibandingkan dengan UUD Tahun 1945 dan hasil penelitian yang dilakukan dengan analisis kualitatif yaitu model kemandirian KPU menurut UU No. 10 Tahun 2016 serta menggunakan studi perbandingan hukum di negara lain.

Kata Kunci: kemandirian, kewenangan, dan lembaga negara mandiri.

Abstract

The enactment article of 9 point a, law number 10 year 2016 states *“Duties and Authority General Election Commissions in the conduct of elections of governors, regents and mayors include: (a) Establishing and arrange General Election Commission rules and technical guidelines for each stage of the election after consultation with the House of Representatives and the Government in the forum of a hearing decision will be binding”*, shows the involvement of the executive and the legislative is so central and decisive in authority of the General Election Commissions in drafting and establishing rules and technical guidelines for each stage. Such provisions could potentially threaten the independence of the Commission on Elections as an independent state agency. Research type used for this study is qualitative descriptive. This study uses an content analysis approach, the method of analysis is to explain material juridical legal events are researched and written on the basis of the use of primary data sourced from interviews and secondary data and also the comparative approach is done by using a comparative study of law. As for the results of this research are, results of the research is descriptive law that is the implementation of the independence of the Commission in accordance with act number 10 year 2016, test the independence of the Commission in accordance with act number 10 year 2016 if compared with the Constitution and the results of research conducted with qualitative analysis that models the independence of the Commission in accordance with act number 10 year 2016 and also uses comparative law in other countries.

Keywords: independence, authority, and independent state organ

1. PENDAHULUAN

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen).¹

Sedangkan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut pada tanggal 1 Juli 2016 kemarin menjadikan permasalahan baru dalam kerangka hukum yang menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakjelasan bagi penyelenggara Pemilu. *“Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*.²

Sebagai contoh di dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara DPR, KPU, Bawaslu dan pemerintah pada hari Jumat tanggal 26 Agustus 2016. Menurut Ketua Komisi II DPR Rambe Kamarulzaman, dilegalkannya terpidana hukuman percobaan untuk maju pilkada karena DPR menilai putusan itu belum berkekuatan hukum tetap. Putusan itu baru berkekuatan hukum tetap bila hukuman percobaan dieksekusi. Ini karena terpidana bisa saja melakukan kesalahan selama masa percobaan yang membuat jenis pidananya berubah dan Wakil pemerintah Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri Sumarsono, sependapat dengan DPR. DPR menilai terpidana hukuman percobaan tidak bisa disamakan dengan terpidana

¹ Jimly Asshiddiqie. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal.236-239.

² Lihat Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

korupsi atau pelanggaran berat lainnya. Jadi, usulan tersebut, untuk memenuhi aspek keadilan. Karenanya ia menyetujui kehendak DPR tersebut. Meskipun KPU tidak setuju dengan usulan DPR. Karena menurut Komisioner KPU Ida Budhiati, orang yang divonis hukuman percobaan sudah termasuk dalam kategori terpidana. Munculnya pengecualian bagi terpidana hukuman percobaan justru menabrak Undang-Undang Pilkada dan membuka peluang hadirnya calon kepala daerah yang tidak berintegritas, usulan tersebut tetap dijadikan sebuah keputusan.³ Sedangkan yang dimaksud dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi,⁴ adalah:

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP; dan
3. Putusan kasasi.

Undang-Undang harus mencerminkan gagasan yang ada dibelakangnya yaitu keadilan. Undang-Undang bukan sekedar produk tawar menawar politik. Jika suatu Undang-Undang cuma menghasilkan dan merupakan legitimasi dari tawar-menawar politik, Undang-Undang itu memang diundangkan dan sah tetapi secara hukum sebenarnya tidak pernah ada jika tidak memuat nilai-nilai keadilan.⁵

Dalam penelitian ini rumusan tujuan penelitian yaitu bagaimana pelaksanaan kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, uji pengaturan kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta model kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

2. METODE PENELITIAN

2.1 Jenis Penelitian.

Jenis Penelitian yang digunakan untuk penelitian ini adalah normatif-empiris (*applied law research*), menggunakan studi kasus hukum kasus normatif-

³ Kiagus Aulianshah. (2016). *Hentikan intervensi DPR ke KPU*. <https://beritagar.id/artikel/editorial/hentikan-intervensi-dpr-ke-kpu>. Diakses pada tanggal 3 September 2016.

⁴ Lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

⁵ R. Nazriyah. (2011). *Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)*. Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011. Hal. 110.

empiris berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji implementasi Pasal 9 huruf a, UU Nomor 10 Tahun 2016. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang kelak ditentukan. Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga penelitiannya terdapat 2 (dua) gabungan tahap yaitu:⁶

- a. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku yaitu dengan mengkaji ketentuan hukum Pasal 9 huruf a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. KPU mempunyai tugas dan wewenang untuk *“Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*.
- b. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah dilakukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan dalam perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak.

Penulis memilih dan menentukan narasumber yang diwawancarai untuk mengetahui kasus dan model kemandirian KPU berdasarkan relevansi mereka terhadap latar belakang kasus posisi tersebut.

Para narasumber adalah Siswadi Sapto Harjono, SP selaku Ketua, Wahyu Prihatmoko, SH., Pardiman, S.Sos., M.Pd., Ali Fahrudin, SH dan Pargito, S.S selaku Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boyolali.

2.2 Pendekatan penelitian

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *content analysis method*. *Content analysis method* menguraikan materi peristiwa hukum atau produk hukum secara rinci guna memudahkan interpretasi dalam pembahasan. Penulis menggunakan metode analisis yuridis sebagai metode penguraian materi peristiwa hukum yang diteliti dan ditulis atas dasar

⁶ Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet.1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. Hal. 52.

pertimbangan penggunaan data primer yang bersumber dari hasil wawancara serta data sekunder peraturan perundang-undangan yang terkait.

2.3 Subyek dan obyek penelitian

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara. Responden dan/atau narasumber tersebut adalah para praktisi yaitu Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boyolali. Sedangkan obyek penelitiannya adalah model kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Sedangkan lokasi penelitian dilaksanakan pada kantor Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boyolali.

2.3 Teknik Pengumpulan Data.

Wawancara adalah kegiatan pengumpulan data primer yang bersumber langsung dari responden penelitian di lapangan yang akan memberikan penulis informasi, antara lain yaitu:⁷

- a. Pengetahuan, pengalaman, perasaan, perlakuan, tindakan, dan pendapat responden mengenai gejala yang ada atau peristiwa hukum yang terjadi;
- b. Subyek pelaku dan obyek perbuatan dalam peristiwa hukum yang terjadi;
- c. Proses terjadi dan berakhirnya suatu peristiwa hukum;
- d. Solusi yang dilakukan oleh pihak-pihak, baik tanpa konflik, maupun dalam hal terjadi konflik;
- e. Akibat yang timbul dari peristiwa hukum yang terjadi.

2.4 Teknik Analisis Data.

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Analisis data ini dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas hingga datanya sudah jenuh.

Analisis data dilakukan melalui 3 tahap, yaitu :

- a. *Data Reduction* (Reduksi Data)
- b. *Data Display* (Penyajian Data)
- c. *Conclusion Drawing / Verification*

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

⁷ *Ibid.* Hal. 86-88.

3.1 Pelaksanaan Kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Lahirnya pengaturan Pasal 9 huruf a, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi “*Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”,⁸ memperlihatkan adanya keterlibatan eksekutif dan legislatif yang begitu sentral dan menentukan dalam kewenangan KPU menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan. Ketentuan tersebut berpotensi mengancam kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu. Hal ini tidak selaras dengan agenda reformasi pemilu yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen karena berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu di masa orde baru, penyelenggara pemilu di bawah kendali eksekutif sehingga hasil pemilu sudah dapat diketahui sebelum pemilu dilaksanakan.⁹ Tuntutan reformasi penyelenggaraan pemilu yang demokratis oleh penyelenggara pemilu yang independen diwujudkan melalui amandemen konstitusi Pasal 22E ayat (5), penyelenggara pemilu yang mandiri berarti dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya tidak di bawah kendali pihak dan/atau lembaga lain.

Atribusi wewenang yang diberikan kepada KPU mempunyai peran untuk mewujudkan prosedur dan aturan main pemilihan yang memberikan kepastian hukum serta menegakkan asas *fairness* dan adil. Penyelenggara pemilu sebagai *independent* dan *self regulatory bodies* seharusnya bebas dari pengaruh intervensi dalam menyusun aturan main penyelenggaraan pemilu. Frase “*forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*” tersebut mengancam kemandirian dan kualitas pemilihan yang *fair* dan adil. Konsultasi dengan eksekutif dan legislatif seharusnya dilakukan berdasarkan

⁸Lihat Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

⁹Hasil wawancara dengan narasumber. Dilaksanakan pada tanggal 26 September 2016.

kebutuhan penyelenggara pemilihan dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang Pemilu yang multitafsir, kontradiktif dan/atau tidak lengkap. Forum konsultasi dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan pembentuk Undang-Undang atas norma hukum tersebut. Dan, hasil konsultasi sebagai bahan pertimbangan penyelenggara pemilu dalam mengambil keputusan dengan memperhatikan asas-asas pemilu yang demokratis. Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang menyusun dan menetapkan peraturan, penyelenggara pemilu tidak boleh terkait dengan unsur-unsur kepentingan politik secara individual dan institusional. Ketentuan Pasal 9 huruf a, yang menyatakan forum konsultasi yang hasilnya bersifat mengikat yang secara aktual dan senyatanya dan/atau setidaknya berpotensi menciderai kemandirian KPU dalam menetapkan peraturan dapat dibuktikan dengan fakta yaitu pada hari Jumat tanggal 26 Agustus 2016. Menurut Ketua Komisi II DPR Rambe Kamarulzaman, dilegalkannya terpidana hukuman percobaan untuk maju pilkada karena DPR menilai putusan itu belum berkekuatan hukum tetap. Putusan itu baru berkekuatan hukum tetap bila hukuman percobaan dieksekusi. Ini karena terpidana bisa saja melakukan kesalahan selama masa percobaan yang membuat jenis pidananya berubah dan begitu juga wakil dari pemerintah, Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri Sumarsono, sependapat dengan DPR. Ia menilai terpidana hukuman percobaan tidak bisa disamakan dengan terpidana korupsi atau pelanggaran berat lainnya. Jadi, usulan tersebut, untuk memenuhi aspek keadilan. Karenanya ia menyetujui kehendak DPR tersebut. Meskipun KPU tidak setuju dengan usulan DPR. Karena menurut Komisioner KPU Ida Budhiati, orang yang divonis hukuman percobaan sudah termasuk dalam kategori terpidana. Munculnya pengecualian bagi terpidana hukuman percobaan justru menabrak Undang-Undang Pilkada dan membuka peluang hadirnya calon kepala daerah yang tidak berintegritas, usulan tersebut tetap dijadikan sebuah keputusan.

Konsekuensi dari keputusan RDP tersebut, KPU harus merevisi Pasal 4 ayat (1) huruf f, Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pasal itu menyebut Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Bahwa Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan memenuhi persyaratan yaitu *“Tidak berstatus sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”*. Sedangkan yang dimaksud dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi,¹⁰ adalah

- a. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP;
- b. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP; dan
- c. Putusan kasasi.

3.2 Uji Pengaturan Kemandirian KPU Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Jika Dibandingkan Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam ketentuan dalam Pasal 9 huruf a, yang berbunyi *“Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”* tidak efektif dan cenderung mengingkari sifat kemandirian yang secara potensial merugikan hak-hak konstitusional KPU.

Kerugian hak konstitusional yang bersifat faktual KPU pada saat melakukan konsultasi Peraturan KPU untuk penyelenggaraan Pilkada Tahun 2017 secara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a, menjadi berlarut-larut karena adanya kepentingan politik terkait syarat calon.¹¹ Terhadap ketentuan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi *“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana yang telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik yang bersangkutan mantan terpidana”*, DPR dan Pemerintah memperluas penafsiran ketentuan

¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

¹¹ Hasil wawancara dengan narasumber. Dilaksanakan pada tanggal 26 September 2016.

tersebut dengan menerbitkan kesimpulan yang disampaikan kepada KPU secara tertulis yaitu “*untuk mengatur terpidana yang menjalani hukuman tidak di dalam penjara dapat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota*”. Sedangkan untuk kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) KPU sebagai lembaga mandiri dikarenakan intervensi oleh eksekutif dan legislatif yaitu:¹²

Pertama, runtuhnya kewenangan KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya yang menjamin asas kepastian hukum, imparial atau tidak memihak dan adil.

Kedua, melahirkan Peraturan KPU dan pedoman teknis yang bersifat parsial atau memihak sehingga menciderai kredibilitas dan integritas penyelenggara pemilu.

Ketiga, proses penyelesaian Peraturan KPU menjadi lebih lambat karena rapat konsultasi Peraturan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2017 secara serentak dilaksanakan dalam rentang waktu tanggal 8 Agustus 2016 sampai dengan 11 September 2016. Setelah rapat konsultasi, KPU harus melaksanakan kesimpulan hasil RDP atas hasil konsultasi menyusun dan menetapkan seluruh draft rancangan Peraturan KPU paling lambat 15 September 2016 atas dasar hasil keputusan DPR dan Pemerintah. Rentang waktu tersebut pada akhirnya potensial mengganggu kualitas manajemen dan jadwal tahapan penyelenggaraan pemilu.

Keempat, ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara lain yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, antara lain Komisi Yudisial dan Bank Indonesia yang mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan sesuai dengan lingkup tugasnya. Misalnya kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Kelima, tidak terfasilitasinya pemenuhan hak konstitusional peserta pemilihan dan pemilih untuk mendapatkan peraturan yang sesuai asas kepastian hukum, kesetaraan, *fairness*, dan adil.

¹²Hasil wawancara dengan narasumber. Dilaksanakan pada tanggal 26 September 2016.

Perbuatan yang tidak dilarang hukum atau perbuatan yang dibenarkan menimbulkan kewajiban bertanggungjawab apabila perbuatan yang dibenarkan hukum itu menimbulkan akibat-akibat yang merugikan pihak lain.¹³ Misalnya, suatu lembaga pemerintahan menetapkan suatu tindakan pemerintahan atau keputusan yang terlebih dahulu telah diberikan dasar kewenangan melalui suatu produk hukum. Perbuatan menetapkan keputusan itu merupakan perbuatan yang tidak dilarang hukum, tetapi jika keputusan yang tidak dilarang hukum itu menimbulkan kerugian pada pihak lain, maka pihak yang dirugikan memiliki hak untuk menuntut pemulihan kerugian dan pemerintah wajib bertanggungjawab terhadap kerugian itu.

3.3 Model Kemandirian KPU Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

a. Penataan KPU sebagai lembaga negara yang mandiri

Kelembagaan KPU berdasarkan ajaran organ negara merupakan *auxiliary state organ* atau lembaga negara bantu, yang mana sebagai lembaga yang memenuhi dan menjadi pelengkap atas organ negara utama. Implikasinya seolah menjadi lembaga *inferior* yang kedudukannya di bawah *main state organ*.

Independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen meliputi tiga hal, yaitu: independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal.

Upaya untuk mewujudkan independensi KPU dapat dilakukan dengan cara menyetarakan posisi KPU dengan lembaga negara utama, atau dengan kata lain keberadaan KPU ditingkatkan menjadi lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dengan keberadaan KPU sebagai lembaga negara utama (*main state organ*), maka KPU akan menjadi lebih independen dan bebas atas campur tangan lembaga negara lain terhadap penyelenggaraan demokrasi. Implikasinya, profesionalitas KPU akan tetap terjaga dan terdapat jaminan atas kredibilitas hasil pemilu.¹⁴

Secara ideal, KPU merupakan lembaga negara. Hal ini mengingat KPU menjadi pintu utama dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Menurut Prof. Bruce Ackerman, seorang Profesor Politik Hukum

¹³*Encyclopedia of Public International Law*. (1987). North-Holland. Hal. 358.

¹⁴Hasil wawancara dengan narasumber. Dilaksanakan pada tanggal 26 September 2016.

pada *School of Law Yale University*, mengemukakan dalam *The New Separation of Power* bahwa keberadaan komisi independen merupakan lembaga negara dalam rangka *checks and balances*. Ackerman berpendapat “... *the American system contains at least five branches: House, Senate, President, Court, and Independent agencies. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason*”.¹⁵

b. Pola rekrutmen keanggotaan KPU

Selain upaya penataan kelembagaan KPU sebagai lembaga negara yang mandiri, kriteria yang menjadi pertimbangan penting dalam menjaga independensi KPU yaitu pola rekrutmen keanggotaan.¹⁶ Pola rekrutmen keanggotaan KPU selama ini yaitu dipilih oleh DPR atas usul dari Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, presiden atas nama pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh Presiden. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu, pemilihan dilakukan melalui mekanisme *voting*. Terakhir, hasil dari DPR diserahkan kepada Presiden untuk disahkan.

Seharusnya pola rerutmen tersebut diatas tidak lagi diusulkan oleh Presiden, mengingat Presiden mempunyai kepentingan dalam pemilihan umum. Untuk tetap menjaga independesi dan terwujudnya mekanisme *checks and balances*, maka pola rekrutmen anggota KPU diusulkan berdasarkan proporsionalitas 3 (tiga) lembaga negara utama sebagaimana rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi, kemudian dipilih

¹⁵Jimly Asshiddiqie. (2008). Dalam Denny Indrayana. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas. Hal. 282-283.

¹⁶Hasil wawancara dengan narasumber. Dilaksanakan pada tanggal 26 September 2016.

oleh komisi atau lembaga negara khusus misalkan Komisi Yudisial, demi menjaga independensi anggota KPU.

Selanjutnya untuk upaya mewujudkan profesionalitas KPU dalam penyelenggaraan pemilu harus senantiasa terwujud mekanisme *checks and balances*, sehingga tidak terdapat sentralisasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemilu, sebagaimana adegium Prof. Lord Acton, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*” yaitu suatu kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut. Sehingga tidak ada tendensi dan kecenderungan KPU untuk memenangkan salah satu calon, terutama calon *incumbent*, mengingat saat ini keanggotaan KPU diusulkan oleh Presiden.

c. Relevansi perbandingan kemandirian di Kosta Rika dan Australia

Komisi pemilu harus independen dari partai yang sedang memegang kuasa dan juga dari partai politik lain serta kepentingan pribadi lainnya. Satu contoh kuat dari badan struktural independen yaitu di Kosta Rika. Pemilu Kosta Rika diselenggarakan oleh badan independen, *Supreme Electoral Tribunal* (TSE) yang didirikan oleh konstitusi. Anggota-anggota TSE dilantik saat memperoleh 2/3 (dua pertiga) dari total suara anggota Mahkamah Agung dan hanya individu yang memiliki pengalaman hukum profesional setidaknya 10 (sepuluh) tahun yang memenuhi syarat untuk posisi ini. Mahkamah Agung dapat memberhentikan anggota TSE karena melakukan kesalahan jika mendapatkan 2/3 (dua pertiga) suara anggota, tapi TSE tidak berada di bawah Mahkamah Agung secara formal. Tidak ada banding yang diajukan terhadap keputusan atau resolusi TSE dan TSE harus diajak berkonsultasi mengenai perubahan apapun dalam undang-undang pemilu. Jika TSE menolak perubahan yang diusulkan, perubahan tersebut hanya dapat diadopsi jika disetujui oleh 2/3 (dua pertiga) suara mayoritas legislatif. Independensi TSE secara signifikan ditingkatkan oleh fakta bahwa mereka memegang kendali langsung atas Penjaga Sipil (semacam polisi) selama 3 (tiga bulan) dari periode kampanye resmi.¹⁷

¹⁷ Centre for Law and Democracy and The Asia Foundation. (2012). *Komisi Pemilihan Umum dan Penyediaan Informasi: Studi Banding Mengenai Praktek Global yang Lebih Baik*. Jakarta: Creative Commons Attribution-Noncommercial. Hal. 15.

Sedangkan untuk lembaga pemilihan umum Australia atau biasa disebut dengan *Australian Electoral Commission* (untuk selanjutnya disingkat AEC). AEC memiliki tugas utama dalam menyelenggarakan pemilu umum baik di majelis rendah maupun majelis tinggi setiap 3 (tiga) tahun sekali. Di samping itu, AEC juga membantu proses pemilihan umum pada instansi lainnya seperti pada organisasi buruh yang terdaftar berdasarkan *Industrial Relations Act* 1988. Selain itu, lembaga pemilu Australia ini mempunyai peran yang istimewa yaitu melegalkan atau menentukan berdirinya suatu partai politik yang baru. Kemudian, AEC mempunyai peran dalam membubarkan suatu partai politik yang telah ada. Secara umum, AEC mempunyai 3 (tiga) struktur kepemimpinan yakni Ketua, Komisioner dan Anggota. Dengan berpusat di kantornya di Canberra serta kantor cabang di setiap ibukota negara bagian dan di Northern Territory.

4. PENUTUP

4.1 SIMPULAN

1. Pelaksanaan Kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Keterlibatan eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Peraturan KPU sangat bertentangan dengan agenda reformasi terbentuknya lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri. Frase “...dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat” dalam ketentuan Pasal 9 huruf a bertentangan dengan semangat dan cita-cita penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Serta, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, KPU diberikan atribusi wewenang untuk menyusun dan menetapkan Peraturan dan pedoman teknis setiap tahapan pemilihan untuk mewujudkan pemilihan yang demokratis dan berkualitas

berdasarkan amanat Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Frase “...keputusannya bersifat mengikat” dalam pasal 9 huruf a tersebut mengancam kemandirian dan kualitas pemilihan yang *fair* dan adil. Konsultasi dengan eksekutif dan legislatif seharusnya dilakukan berdasarkan kebutuhan penyelenggara pemilihan dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang Pemilu yang multitafsir, kontradiktif dan/atau tidak lengkap. Forum konsultasi dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan pembentuk Undang-Undang atas norma hukum tersebut. Dan, hasil konsultasi sebagai bahan pertimbangan penyelenggara pemilu dalam mengambil keputusan dengan memperhatikan asas-asas pemilu yang demokratis. Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang menyusun dan menetapkan peraturan, penyelenggara pemilu tidak boleh terkait dengan unsur-unsur kepentingan politik secara individual dan institusional. Ketentuan Pasal 9 huruf a, yang menyatakan forum konsultasi yang hasilnya bersifat mengikat, secara aktual dan senyatanya dan/atau setidaknya berpotensi menciderai kemandirian KPU dalam menetapkan peraturan.

2. Uji Kemandirian KPU Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jika dibandingkan dengan UUD NRI Tahun 1945. Berlakunya pasal 9 huruf a, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sepanjang frase “...keputusannya bersifat mengikat” secara faktual dalam penyusunan Peraturan KPU menjadi berlarut-larut karena adanya kepentingan politik terkait syarat calon. Terhadap ketentuan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana yang telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik yang bersangkutan mantan terpidana*”, DPR dan Pemerintah memperluas penafsiran ketentuan tersebut dengan menerbitkan kesimpulan yang disampaikan kepada KPU secara tertulis yaitu “*untuk mengatur terpidana yang menjalani hukuman tidak di dalam penjara dapat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota*”. Serta ketentuan pasal 9 huruf a tersebut bertentangan dengan ketentuan pasal 22E ayat (5) UUD

NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*. Dan, Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang berbunyi “*Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah*”. Dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Model kemandirian KPU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu *Pertama*, Penataan KPU sebagai lembaga negara yang mandiri dengan cara menyetarakan posisi KPU dengan lembaga negara utama atau dengan kata lain keberadaan KPU ditingkatkan menjadi lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dengan keberadaan KPU sebagai lembaga negara utama (*main state organ*), maka KPU akan menjadi lebih independen dan bebas atas campur tangan lembaga negara lain terhadap penyelenggaraan demokrasi. Implikasinya, profesionalitas KPU akan tetap terjaga dan terdapat jaminan atas kredibilitas hasil pemilu. Untuk mempertegas eksistensi KPU sebagai lembaga negara yang mandiri, dapat dilakukan upaya konstitusionalisasi kewenangan KPU yaitu dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Amandemen atau Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan untuk menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945, bukan untuk mengganti UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, Pola rekrutmen keanggotaan KPU tidak lagi diusulkan oleh Presiden, mengingat Presiden mempunyai kepentingan dalam pemilihan umum. Untuk tetap menjaga independensi dan terwujudnya mekanisme *checks and balances*, maka pola rekrutmen anggota KPU diusulkan berdasarkan proporsionalitas 3 (tiga) lembaga negara utama yaitu Mahkamah Agung, Presiden dan DPR sebagaimana rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi, kemudian dipilih oleh komisi atau lembaga negara khusus misalkan Komisi Yudisial, demi menjaga independensi anggota KPU. *Ketiga*,

Relevansi perbandingan kemandirian dengan negara lain, komisi pemilu harus independen dari partai yang sedang memegang kuasa dan juga dari partai politik lain serta kepentingan pribadi lainnya. Di Kosta Rika Anggota-anggota *Supreme Electoral Tribunal* (TSE) dilantik saat memperoleh 2/3 (dua pertiga) dari total suara anggota Mahkamah Agung dan hanya individu yang memiliki pengalaman hukum profesional setidaknya 10 (sepuluh) tahun yang memenuhi syarat untuk posisi TSE. Sedangkan di Australia kemandirian dari lembaga *Australian Electoral Commission* (AEC) dalam melaksanakan tugasnya yaitu penyelenggara pemilu, tidak ada campur tangan dari penguasa maupun faktor lainnya. Yang membuat profesionalitas pejabat di dalam lembaga ini tidak terpengaruh oleh semacam kepentingan politik.

4.2 SARAN

1. Demi menjaga dan meningkatkan kemandirian/independensi KPU, tidak harus berpegang pada ajaran organ negara yang membedakan organ negara terdiri dari *main state organ* dan *state auxiliary organ*. Implikasinya, keberadaan 2 (dua) organ negara tersebut adalah sama. Pelembagaan KPU sebagai lembaga negara, tidak lagi komisi negara. Eksistensi KPU adalah setara dengan lembaga negara utama yang lain sehingga kewenangan atributif yang diberikan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU, KPU tidak ada campur tangan dari penguasa maupun faktor lainnya.
2. Proses Rekrutmen anggota KPU kedepannya perlu dilakukan secara terbuka dan dilakukan uji publik agar masyarakat dapat menilai calon-calon tersebut. Selain proses rekrutmen anggota KPU, mengenai persyaratan anggota KPU juga perlu diperbaiki misalnya dengan mencantumkan secara jelas bahwa calon anggota KPU mempunyai pengalaman kepemiluan secara khusus untuk posisi anggota KPU.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Muhammad, Abdulkadir. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet.1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
2. Jurnal
Nazriyah, R. (2011). *Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)*. Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011.
 3. Modul/Laporan
Centre for Law and Democracy and The Asia Foundation. (2012). *Komisi Pemilihan Umum dan Penyediaan Informasi: Studi Banding Mengenai Praktek Global yang Lebih Baik*. Jakarta: Creative Commons Attribution-Noncommercial.
 4. Ensiklopedia
Encyclopedia of Public International Law. (1987). North-Holland.
 5. Laman Web
Aulianshah, Kiagus. (2016). *Hentikan intervensi DPR ke KPU*.
<https://beritagar.id/artikel/editorial/hentikan-intervensi-dpr-ke-kpu>.
Diakses pada tanggal 3 September 2016.
 6. Majalah/Koran
Asshiddiqie, Jimly. (2008). Dalam Denny Indrayana. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas.
 7. Peraturan Perundang-undangan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.